

Hvor viktig er det at en nasjon har et betalingssystem?

Tale av visesentralbanksjef Jon Nicolaisen på Finans Norges betalingsformidlingskonferanse, 14. november 2019

Det tas forbehold om endringer under fremføringen.

Betalingssystemet og Norges Bank

En nasjon må ha et velfungerende betalingssystem. Uten raske, billige og sikre betalinger stopper et moderne samfunn opp. Brukerne i dag har tilgang på betalingsmåter som er avhengige av store IT-systemer for å prosessere betalingene effektivt. Vi må sikre at betalingssystemet kan tilpasses ny teknologi og tilfredsstille behovene til næringsliv og forbrukere i fremtiden.

Stortinget har gitt Norges Bank i oppgave å fremme et effektivt og sikkert betalingssystem. Det er gjort tydelig i den nye sentralbankloven som trer i kraft ved årsskiftet. Norges Bank er operatør av betalingsoppgjøret og driver tilsyn med betalingssystemene mellom bankene. Disse operative rollene kan få økt betydning i årene som kommer. La meg peke på to utviklingstrekk.

For det første ser vi mer vertikal integrasjon i betalingsmarkedet. Tjenester i kundegrensesnittet kobles tettere sammen med infrastrukturen bak. Vi så et eksempel her i Norge da Vipps fusjonerte med BankID og BankAxept. Det er også en tendens til at felles avtaleverk som tidligere lå i næringsorganisasjonene, nå flyttes til produktselskaper. Et annet eksempel er at Apple legger føringer på hvilke betalingstjenester som kan tilbys i telefonene. Det lanseres i tillegg stadig planer for nye typer penge- og betalingssystemer som tilbyr både kundetjenester og oppgjør, nå sist Libra som blant andre Facebook står bak. Som myndighet med ansvar for å fremme et effektivt betalingssystem, må Norges Bank vurdere hvordan hele betalingskjeden henger sammen. Vi må også spørre oss om vi oppnår nok som pådriver og gjennom regulering, eller om det er behov for at vi tar et større operativt ansvar for å kunne utføre vårt samfunnsoppdrag.

For det andre skjer det endringer i eierskapet til viktige deler av betalingssystemet. Et aktuelt eksempel er Mastercards planlagte oppkjøp av sentrale deler av Nets. Det nordiske P27-initiativet er neppe det siste initiativet til mer internasjonalt eierskap. I Norges Bank må vi vurdere hvordan vi best kan sikre at samfunnets interesser ivaretas.

Fremtidig struktur for realtidsbetalinger

Norge var tidlig ute med digitalisering. Vi har hatt en infrastruktur for betalinger i verdensklasse. Det høstet vi godt av i mange år. Men så stoppet utviklingen av felles infrastruktur opp. Flere land i vårt nærområde har bygget en infrastruktur for betalinger som på noen områder nå ligger foran oss.

Felles infrastruktur er fornuftig. Da kan vi oppnå stordriftsfordeler, et velfungerende betalingsnettverk og like konkurransevilkår. Aktørene kan konkurrere om kundene støttet opp av et effektivt og sikkert system. Bankene sparer store summer på at et omfattende nettverk av filialer ikke lenger er nødvendig. Infrastrukturen er et kollektivt gode alle drar nytte av.

Vi har vært vant til at aktørene i næringen finner sammen om gode løsninger i samarbeid med Norges Bank. Men utviklingen i teknologi og markedsstruktur, der betalingstjenester i større grad blir en arena for konkurranse, kan være et hinder for gode fellesløsninger. Vi står i fare for at utviklingen bremser opp og at betalingssystemet fragmenteres fordi felles infrastruktur forvitrer. Vi må nå vurdere om Norges Bank bør sette i verk tiltak for å motvirke en oppløsning av systemet.

Fremtidens brukere av betalingstjenester vil neppe finne seg i at betalingstransaksjoner strekker seg ut over flere timer og dager. Infrastrukturen for realtidsbetalinger er derfor sentral. Norges Bank tok i 2016 initiativ til et felles prosjekt med banknæringen om å få på plass en bedre løsning for realtidsbetalinger. I vår takket norske banker nei til å delta i P27-samarbeidet.

Straks 2.0 slik den snart lanseres er en forbedring, men ingen varig løsning for realtidsbetalinger i Norge. Den legger blant annet ikke godt nok til rette for bruk i næringslivet. Spørsmålet er hvordan vi går videre. Det har vist seg krevende å skape oppslutning om å gjennomføre nødvendig modernisering av den infrastrukturen som eies av næringens fellesorganer.

Norges Bank har satt i gang et prosjekt for å vurdere betalings- og oppgjørssystemet som helhet. Formålet er å sørge for at vi får en effektiv og sikker infrastruktur for betalinger også i fremtiden. Noen sentrale problemstillinger er:

- Skal vår infrastruktur for betalinger fortsatt være helnorsk eller kan den bli mer internasjonal?
- Hvordan løser vi i så fall spørsmålene knyttet til nasjonal beredskap?
- Skal betalingene fortsatt avregnes mellom bankene før oppgjøret i sentralbanken, eller er det mer effektivt å gjøre opp betalinger enkeltvis direkte i Norges Bank?

Da dagens oppgjørssystemer ble innført, satte teknologiske begrensninger og kostnader grenser for volumet av betalinger som kunne gjøres opp i realtid i sentralbanken. Hovedregelen har vært at store betalinger mellom banker

gjøres opp enkeltvis i sentralbanken, mens betalingene mellom bankenes kunder sendes til en avregningssentral før bankenes posisjoner gjøres opp i sentralbanken. I Norges Bank gjennomføres dette oppgjøret fem ganger daglig fra mandag til fredag.

Den teknologiske utviklingen de senere årene – med billigere og sikrere IT-infrastruktur – gjør det nå mulig å gjøre opp også kundebetalingene direkte og i tilnærmet realtid i sentralbanken. I motsetning til de tradisjonelle oppgjørssystemene kan de nye systemene holdes åpne alle dager hele døgnet. Det åpner for mer effektive, allmenne løsninger direkte i sentralbankene.

Stadig flere land har etablert eller utvikler nå slike løsninger. Selv i store økonomier med store volumer av betalinger legges det til rette for oppgjør av alle typer betalinger direkte i sentralbanken gjennom hele døgnet. Eurosystemet lanserte i fjor TARGET Instant Payment Settlement – TIPS. Den amerikanske sentralbanken – Federal Reserve – kunngjorde i høst at et liknende system – kalt FedNow! – skal etableres for oppgjør av realtidsbetalinger i amerikanske dollar. Island har allerede et liknende system. Riksbanken planlegger overgang til direkte oppgjør av realtidsbetalinger i sentralbanken gjennom en tilknytning til det europeiske systemet TIPS.

Ved at realtidsbetalingene gjøres opp enkeltvis og direkte i sentralbankene, elimineres kredittrisikoen automatisk mellom deltakerne i systemet. Systemet forenkles fordi bankene ikke lenger behøver å gå veien om en avregningssentral. Færre ledd kan også redusere den operasjonelle risikoen i betalingssystemet.

EU-direktivet Payment Services Directive 2 – PSD2 – ble innført i norsk lov fra april i år. Et formål med reguleringen er å stimulerte til økt konkurranse og innovasjon. Liknende regulering innføres i andre deler av verden og kan bidra til at nye aktører får innpass i betalingslandskapet, enten det er store globale selskaper som Apple, Google og Facebook eller mindre og mer lokale aktører. Nye tjenester og aktører vil kreve tilpasninger i underliggende infrastruktur og regelverk. Like og transparente konkurransevilkår står sentralt. Samtidig må hensyn til nasjonal styring, kontroll og sikkerhet ivaretas.

En nøytral plattform og regelverk i sentralbanken for direkte oppgjør av alle typer betalinger er også i disse sammenhenger et åpenbart alternativ som vi vurderer. For slike oppgjør i norske kroner i Norges Bank kan man se for seg et system enten direkte i Norges Banks Oppgjørssystem – NBO – eller gjennom en tilknytning til TIPS, slik Riksbanken nå legger opp til.

Vi vil i nær fremtid gå i dialog med næringsaktørene. Hensynet til framdrift i den videre moderniseringen av den norske infrastrukturen må nå veie tungt.

Sikkerhet og nasjonal styring og kontroll

Dersom et foretak utfører oppgaver som er kritiske for at samfunnet skal fungere, må myndighetene vurdere hvilke reguleringer og systemer som er

nødvendige for å ha tilstrekkelig nasjonal styring og kontroll. Problematikken aktualiseres når stadig mer av vår kritiske infrastruktur blir en del av eller eies av store globale teknologi- og betalingsselskaper.

Driften av IKT-systemer er i stor grad utkontraktert. Det reiser noen utfordringer. De private systemeierne i betalingssystemet har opplyst til Norges Bank at det er krevende å få tak i nødvendig IKT-kompetanse i Norge for å drifte sentrale funksjoner. Dersom IKT-driften flyttes til utlandet, kan det på kort sikt gi tilgang til bedre og sikrere løsninger. Men vi må også vurdere de langsiktige konsekvensene. Utkontraktering til utlandet kan føre til at den nasjonale evnen til drift, utvikling og oppfølging svekkes. Det kan også bli krevende for norske myndigheter å koordinere beredskapen hvis store deler av driften skjer fra et annet land.

Norges Bank stiller vilkår til interbanksystemene ved flytting av oppgaver til utlandet. Blant annet har vi stilt krav om at maskiner skal være fysisk plassert i Norge. Det må også være beredskapsløsninger i Norge som i en eventuell krisesituasjon straks kan overta oppgavene som utføres fra utlandet.

Norges Bank mener det er behov for en tettere oppfølging av sentrale leverandører til betalingssystemet. Norges Bank vil i samråd med Finanstilsynet undersøke beredskapen og sikkerheten til sentrale IKT-leverandører og datasentre til betalingssystemet. Systemeiernes ansvar for den utkontrakterte driften endres ikke av dette.

Bank- og betalingssystemet i Norge er avhengig av noen få IKT-leverandører og datasentre som også er sentrale for annen kritisk infrastruktur. Denne systemrisikoen må følges opp av myndighetene. IKT-leverandører er ikke underlagt direkte tilsyn på samme måte som aktørene i bank- og betalingssystemet.

I sin NOU-rapport fra i fjor legger IKT-sikkerhetsutvalget til grunn at utfordringer med å føre tilsyn hos underleverandører kan gjelde flere samfunnskritiske virksomheter. Utvalget har ikke konkrete forslag til hvordan utfordringer med tilsyn og regulering av sentrale IKT-leverandører og datasentre skal følges opp. Norges Bank foreslo i sitt høringssvar at flere forhold bør utredes nærmere for konkret oppfølging:

- Betydningen og håndteringen av konsentrasjonsrisikoen ved at flere kritiske samfunnsfunksjoner er avhengig av noen få IKT-leverandører og datasentre.
- Tilsynsrammene for IKT-leverandører og datasentre som er viktige for sentrale samfunnsfunksjoner, herunder betalingssystemet.
- Om beredskapen til sentrale IKT-leverandører og datasentre er tilstrekkelig.

Både IKT-leverandører, systemeiere og finansforetak må forholde seg til cyberrisiko. Finanstilsynet og Norges Bank har nylig tatt initiativ til dialog med næringen om å innføre et rammeverk for testing av cybersikkerheten i bank- og betalingssystemet i Norge. Rammeverket – kalt TIBER-EU – er utarbeidet av den europeiske sentralbanken, ECB. Flere av våre naboland – blant andre

Danmark og Sverige – har innført eller er i ferd med å innføre ECBs rammeverk, som henholdsvis TIBER-DK og TIBER-SE. Finanstilsynet og Norges Bank legger opp til å invitere næringen til dialog om rammeverket. Det kan også benyttes til å styrke sikkerheten knyttet opp mot de sentrale IKT-leverandørene i bank- og betalingssystemet.

For tiden pågår det et arbeid i departementene med å definere hvilke private virksomheter som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, og som skal være underlagt sikkerhetsloven. Grunnleggende nasjonale funksjoner er definert slik at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Formålet med sikkerhetsloven er blant annet å beskytte kritisk infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner og sensitiv informasjon mot tilsiktede, uønskede hendelser. Norges Bank gir innspill til Finansdepartementet i dette arbeidet. Når det blir avklart hvilke private virksomheter som faller inn under sikkerhetsloven, kan det få betydning for Norges Banks oppfølging og tilsyn.

Nye digitale penger

Jeg har så langt drøftet tiltak for å styrke systemene for betalinger med bankinnskudd. Et annet utviklingstrekk er fremveksten av nye former for penge- og betalingssystemer. De kan i ytterste konsekvens endre arkitekturen i systemene.

Norges Bank følger nøye med på utviklingen av Libra og andre initiativ. Et fellestrekk med mange av disse systemene er at de er lukkede betalingssystemer utenfor den felles infrastrukturen. De har et globalt virkeområde, og i noen tilfeller – som Libra – opererer de med egne pengeenheter. Ofte utnyttes en variant av desentralisert teknologi.

Slike nye systemer bidrar til konkurranse og innovasjon. De bidrar også til å sette søkelys på deler av det eksisterende betalingssystemet som ikke fungerer godt nok. Et eksempel er dyre og trege grensekryssende betalinger. Selv med forbedringer de siste par årene, blant annet i regi av SWIFT, er det fortsatt stort potensial for effektivisering.

Nye penge- og betalingssystemer medfører samtidig noen utfordringer. Den enkelte bruker vil utsettes for nye sikkerhetsrisikoer. Personvernet kan utfordres. Dersom systemene blir store, kan de få markedsrett og de kan bli en kilde til systemrisiko. For enkelte land som er sårbare for overgang til betaling i utenlandsk valuta, kan nasjonal handlefrihet og muligheten til å drive pengepolitikk bli svekket.

Norges Bank vurderer for tiden om det eksisterende regulatoriske rammeverket, slik som e-pengeregelverket, i tilstrekkelig grad svarer på de utfordringene slike nye systemer reiser. Systemene kan dels falle utenfor virkeområdet og dels ikke være tilstrekkelig ivaretatt i det eksisterende regelverket. Vi må derfor både vurdere tilpasninger i regelverket og om det er

behov for ny regulering. Trolig må et bredere samarbeid mellom myndigheter – både nasjonalt og internasjonalt – til for å utarbeide en robust respons.

Et annet mulig svar på nye private digitale valutaer kan være at også sentralbankpenger blir digitale. Dagens sentralbankpenger er sedler og mynt. Kontantene har viktige egenskaper. De må være tilgjengelige og anvendelige for å fylle sin rolle i betalingssystemet. Fallende kontantbruk – og muligheten for større strukturelle endringer i penge- og betalingssystemet – gjør at vi må vurdere om det er klokt å utstede sentralbankpenger også i digital form.

En arbeidsgruppe i Norges Bank har sett nærmere på formål og aktuelle løsninger for digitale sentralbankpenger. Gruppen finner at digitale sentralbankpenger kan fungere som en beredskapsløsning ved en eventuell svikt i bankenes betalingssystemer. Beredskapsaspektet kan få økt betydning dersom bankenes systemer blir mer internasjonale. Digitale sentralbankpenger kan dessuten bidra til å opprettholde konkurransen i betalingsmarkedet og sikre egenskapene til et tvungent betalingsmiddel.

I tiden fremover vil Norges Bank vurdere nærmere hvor godt de aktuelle løsningene kan sikre nødvendige og ønskelige egenskaper. Deretter vil vi ta stilling til om vi eventuelt skal gå videre og teste noen tekniske løsninger. Dette er langsiktig arbeid – det er ennå for tidlig å trekke noen konklusjoner. Arbeidet har også berøringsflater med andre tiltak for å sikre et godt betalingssystem og tillit til pengevesenet. Vi må vurdere hvilken sammensetning av ulike tiltak – både i offentlig og privat regi – som best kan bidra til at vi kan utføre vårt samfunnsoppdrag.

Betalingssystemet er i endring. Nye strukturelle trekk som vertikal integrasjon, internasjonalisering, nye aktører og økt konsentrasjon på leverandørsiden tilsier at Norges Bank må vurdere hvordan banken utøver sin rolle. Ambisjonen må være at vi skal beholde et betalingssystem som minst er på linje med land vi normalt sammenlikner oss med.

Jeg sa til å begynne med at en nasjon trenger et effektivt og sikkert betalingssystem. Hvis ikke det fungerer, vil valutaen miste sin plass i pengesystemet. For enhver sentralbank som utsteder en valuta, er det derfor viktig å ha styring og kontroll med utviklingen i betalingssystemet. Det er dette som er kjernen: Det er bare Norges Bank som kan gi endelig og sikkert oppgjør i norske kroner. Det vil være utgangspunktet for å sikre et fortsatt effektivt og tidsriktig betalingssystem i Norge.